

Jacek Z. Szwaja

## ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOBEC KRYZYSU W RODZINIE

### **The tasks of local governments to the crisis of the family**

**Abstract:** The need to support the family by the state is considered as one of the fundamental principles, both by international standards, as well as national regulations. Article refers here both on the European Social Charter and the Constitution of the Republic of Poland, which occupies a prominent place art. 18 which states that the family is under the protection and care of the Polish Republic. In this article the author discusses the tasks of local government units and its administration in cases of family emergencies, administrative aspects of the position control, basically the limits set by the rules of bodily material and formal administrative law. The purpose of these tasks indicates that they are undertaken primarily in order to allow families to overcome difficult situations arising or resulting from the crisis in the family. Mark also be that these tasks are undertaken when the family alone, without the support given to her not being able to restore indicated above intrafamilial stability and balance. These tasks are undertaken within the social assistance as an instrument of social policy. Among the possible solutions I found it useful overview of the tasks to be performed legally entrusted to municipalities, counties and local government voivodship. This choice is justified by the position, which in the exercise of public functions account for local self-government. Applies here, the constitutional principle of the presumption set of tasks and responsibilities of local government. Local government shall perform all public functions except those that have not been reserved by the Constitution or statutes to the organs of other public authorities. scope of the dis-

cussion has been limited to discussion of local government tasks undertaken in a crisis of relations and relations between parents and child. These tasks primarily linked with, that in emergency situations to help ensure proper care of the family and children. However, the State had expressed in these cases, especially in the judicial function of the courts in family matters and juvenile justice, law enforcement bodies actions and judicial probation service. The activities carried out in the field of institutional support can be analyzed from different points of view. The items made here considerations, it seems reasonable to draw attention to three issues, namely: the nature and type of tasks assigned to local governments, form and operation of these units and their organizations and procedure.

**Key words:** support the family, local government, international standards, national regulations, administrative law, responsibilities of local government, care of the family and children

Potrzeba wspierania rodziny przez państwo uznana jest za jedną z fundamentalnych zasad, zarówno według standardów międzynarodowych, jak i w regulacjach krajowych. W dokumentach międzynarodowych dotyczących praw człowieka, będących podstawą normatywną uniwersalnego systemu ochronnego tych praw – Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, określanej jako „synteza prawa praw człowieka”<sup>1</sup>, oraz Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka<sup>2</sup> i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>3</sup> (popularnie zwanej Europejską Konwencją Praw Człowieka), a także Europejskiej Karcie Socjalnej<sup>4</sup> – rodzinie nie poświęcono zbyt wiele miejsca. Wśród klauzul wymienionych aktów wskazać można na art. 10 Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, który uznaje prawo rodziny do „jak najszerzej ochrony i pomocy”, a także prawo dzieci i młodzieży do „środków w celu zapewnienia ochrony i pomocy”. Warto też przytoczyć art. 16 Europejskiej Karty Socjalnej, zgodnie z którym strony powyższej umowy „w celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego”. Omawiając ważniejsze ratyfikowane umowy międzynarodowe, będące źródłem prawa dotyczącego rodziny, M. Andrzejewski stwierdził, że właśnie w tych aktach „wyrażono fundamentalne dla życia rodzinnego idee prymatu rodziców w wychowaniu dzieci, autonomii rodziny wobec wpływów państwa, a także potrzebę wspierania rodziny przez państwo”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 15. Autor omawia m.in. kodyfikację prawa międzynarodowego praw człowieka i dokonuje przeglądu systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka.

<sup>2</sup> Umowa międzynarodowa z 19 grudnia 1966 r., ratyfikowana przez Polskę w 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167 i 169 – załącznik).

<sup>3</sup> Umowa międzynarodowa z 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

<sup>4</sup> Art. 16 Europejskiej Karty Socjalnej.

<sup>5</sup> M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2006, s. 8.

W prawie krajowym Konstytucja RP<sup>6</sup> zawiera kilka przepisów dotyczących ochrony prawnej rodziny. Wśród nich naczelne miejsce zajmuje art. 18 stanowiący, że rodzina – obok małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa, znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten zamieszczony został w 1. rozdziale Konstytucji RP, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, co pozwala przyjąć, że wyrażona w nim deklaracja stanowi jedną z zasad ustrojowych państwa. Analizując treść wskazanego przepisu, w doktrynie wyrażono pogląd, że przez ochronę oraz opiekę rodziny należy rozumieć sytuację, w której państwo działając przez swoje organy, tak w dziedzinie stanowienia, jak i stosowania prawa, nie dopuszcza do zagrożenia rodziny ze strony obcych podmiotów w różnych sferach życia (ochrona), ani też w sferze jej normalnego funkcjonowania, spowodowanego głównie brakiem wystarczających środków utrzymania (opieka)<sup>7</sup>.

Uwzględniając przemiany zachodzące w rodzinach, zarówno na skutek czynników zewnętrznych, jak i w stosunkach wewnątrz rodzin, można stwierdzić, że tak określony zakres ochrony winien być poszerzony i dotyczyć ochrony rodziny i opieki nad nią także w przypadku, gdy jest ona zagrożona na skutek zachowań osób ją tworzących. Owo zagrożenie wyraża się nie tylko w postaci przemocy w rodzinie. Może wynikać z wielu innych przyczyn i powodów. Zawsze jednak następstwem bardziej czy mniej widocznym jest możliwość wystąpienia lub wręcz zaistnienia kryzysu w rodzinie.

Pojęcia „kryzys”, „sytuacja kryzysowa” są wieloznaczne. Wśród wielu propozycji zdefiniowania, czy też jedynie bliższego objaśnienia tych pojęć w przypadku, gdy odnoszą się one do rodziny, na uwagę zasługuje stanowisko przedstawione przez Elżbietę Leśniak i Agnieszkę Dobrzyńską-Mesterhazy. Dokonując diagnozy dotyczącej rodziny w kryzysie i omawiając problematykę interwencji kryzysowej, autorki stwierdziły, że „kryzys w rodzinie jest przejściową dezorganizacją systemu wymagającą wprowadzenia zmian w celu przywrócenia stabilności i równowagi wewnątrzrodzinnej. Zmiany te dotyczą reguł i wzorców interakcji pełnionych ról i struktury rodziny”<sup>8</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest poddanie analizie jednego tylko aspektu szeroko rozumianej problematyki dotyczącej kryzysu w rodzinie. Omówione mianowicie zostaną zadania jednostek samorządu terytorialnego i jej administracji w przypadkach zaistnienia w rodzinie sytuacji kryzysowych. Tak określony zakres rozważań wymaga jednak, z uwagi na charakter niniejszego opracowania, dalszego ograniczenia. Problematyka przedstawiona będzie z pozycji regulacji administracyjnoprawnej, w zasadzie w granicach wyznaczonych przez przepisy ustrojowego, materialnego i formalnego prawa administracyjnego. Cel tych za-

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>7</sup> *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 48–49.

<sup>8</sup> E. Leśniak, A. Dobrzyńska-Mesterhazy, *Rodzina w kryzysie: diagnoza i interwencja kryzysowa*, [w:] *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej*, red. W. Badura-Madej, Warszawa 1996, s. 84.

dań wskazuje, że są one podejmowane przede wszystkim po to, aby umożliwić rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych wynikających czy też spowodowanych kryzysem w rodzinie. Zaznaczyć jednocześnie należy, że powyższe zadania podejmowane są wtedy, gdy rodzina sama, bez udzielonego jej wsparcia, nie jest w stanie przywrócić wskazanej wyżej stabilności i równowagi wewnątrzrodzinnej.

Omawiane zadania podejmowane są w obrębie pomocy społecznej, będącej instrumentem polityki społecznej państwa<sup>9</sup>. Tym samym są to zadania publiczne. Z podmiotowego punktu widzenia oznacza to, że zadania te podejmowane i wykonywane są one zarówno przez organy administracji rządowej, jak i samorządowej. Przy organizacji pomocy społecznej organy administracji publicznej współpracują na zasadzie partnerstwa z podmiotami niepublicznymi<sup>10</sup>. Wiele zadań podejmowanych w związku z sytuacjami kryzysowymi w rodzinie jest ściśle związanych z działaniem sądów (w szczególności sądów rodzinnych pełniących funkcje sądów opiekuńczych).

Te wszystkie uwarunkowania uzasadniają potrzebę dokonania wyboru zakresu podmiotowego rozważań. Spośród możliwych rozwiązań za celowe uznano omówienie wskazanych zadań, których wykonanie ustawowo powierzono gminom, powiatom i samorządowi wojewódzkiemu. Powyższy wybór uzasadniony jest pozycją, jaka w zakresie wykonywania zadań publicznych przypada samorządowi terytorialnemu. Obowiązuje tu konstytucyjne ustalona zasada domniemania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny wykonuje wszystkie zadania publiczne z wyjątkiem tych, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei w ramach jednostek samorządu terytorialnego, wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego, wykonuje gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Podmiotem, w stosunku do którego podejmowane są wymienione zadania administracji jest, między innymi, rodzina, a ściślej rodzina wymagająca z uwagi na możliwą lub istniejącą sytuację kryzysową, stosownej interwencji. Podstawowy akt prawny prawa rodzinnego, jakim jest Kodeks rodzinny i opiekuńczy, pojęcia rodziny nie definiuje. Natomiast definicja ta, w szerszym zakresie niż to wynika z przepisów Kodeksu rodzinnego, zawarta jest w Ustawie<sup>11</sup>. Użyte w niej określenie „rodzina” obejmuje osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. W dalszych

<sup>9</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.) [dalej w tekście oznaczona skrótem Ustawa].

<sup>10</sup> Art. 2 ust. 2 oraz art. 25. Zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej następuje na zasadach określonych przepisami ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.) [dalej w tekście oznaczona skrótem KRiO].

rozważaniach pojęcie „rodzina” będzie rozumiane i używane zgodnie z definicją Ustawy<sup>12</sup>.

Przedmiotowy zakres rozważań został ograniczony do omówienia zadań administracji samorządowej podejmowanych w sytuacjach kryzysowych dotyczących relacji i stosunków między rodzicami a dzieckiem. Powyższe sytuacje nie są jedynymi możliwymi i niekiedy występującymi. Nie pomniejszając ich negatywnego znaczenia dla kształtowania właściwych stosunków w rodzinie zauważyć należy, że omawiane zadania łączą się przede wszystkim z takimi działaniami, które w sytuacjach kryzysowych pozwalają zapewnić odpowiednią opiekę nad rodziną i dziećmi. Jest zarazem znamienne, że w tym zakresie prawie cała regulacja prawna zawarta w Ustawie dotyczy bezpośrednio dziecka, a jedynie w niewielkim stopniu lub pośrednio rodziców dziecka. Także niektóre inne instytucje pomocy społecznej (interwencja kryzysowa, poradnictwo rodzinne, terapia rodzinna) są regulowane w sposób wskazujący, że przede wszystkim ma ona na celu ochronę dobra dziecka. Powyższe rozłożenie akcentów nie oznacza, aby kwestia konfliktów, zarówno w stosunkach rodzice–dziecko, jak i innych konfliktów w rodzinie, nie była objęta dalszą regulacją prawną czy pozostawała poza ingerencją państwa. Łączy się to jednak głównie z regulacją objętą zakresem prawa rodzinnego<sup>13</sup>, niekiedy prawa karnego<sup>14</sup> i prawa wykroczeń<sup>15</sup>. Natomiast ingerencja państwa wyraża się w tych przypadkach przede wszystkim w działalności orzeczniczej sądów w sprawach rodzinnych<sup>16</sup> i w postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>17</sup>, działaniach organów ochrony prawnej<sup>18</sup> oraz kuratorskiej służby sądowej<sup>19</sup>.

Rozważania poświęcone zadaniom samorządu terytorialnego, jego organów wykonawczych i samorządowych jednostek organizacyjnych w omawianym tu zakresie nie mogą pominąć kwestii podstaw prawnych działania samorządu i granic wyznaczonych dla niej przez prawo<sup>20</sup>. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności (legalności), działalność wszystkich władz publicznych może być podejmowana jedynie na podstawie i w granicach prawa. W odniesieniu do

<sup>12</sup> Art. 568 ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) [dalej w tekście oznaczona skrótem k.p.c.]. Sformułowanie „sąd opiekuńczy” jest pojęciem funkcjonalno-proceduralnym.

<sup>13</sup> Na temat źródeł i zakresu prawa rodzinnego zob.: M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze...*, s. 2–14.

<sup>14</sup> Regulacja ta dotyczy m.in. przestępstw przeciwko rodzinie i opiece. Zob. ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), art. 206–211 a.

<sup>15</sup> Regulacja ta dotyczy m.in. wykroczeń przeciwko osobie. Zob. ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.), art. 105 i 106.

<sup>16</sup> Patrz w szczególności art. 425–458 oraz art. 561–605 k.p.c.

<sup>17</sup> Ustawa z 26 października 1982 r. o postępowaniu w prawach nieletnich (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 z późn. zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

<sup>20</sup> T. Moll, *Zakres działania i zadania gminy*, „Administracja” 2007, nr 3, s. 127.

omawianej problematyki oznacza to, że wszystkie zadania podejmowane i wykonywane przez organy administracji samorządowej w związku z sytuacjami kryzysowymi w rodzinie muszą mieć swoją podstawę prawną, a jednocześnie być utrzymane w granicach prawa. W tym stanie prawnym wskazane wcześniej domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych, a więc również w sprawach pomocy społecznej dla rodzin w przypadku kryzysu, nie stanowi samodzielnej podstawy do podejmowania jakichkolwiek działań, nie upoważnia również gminy do samodzielnego kreowania spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, natomiast wymaga zawsze umocowania prawnego wyrażnie określonego w akcie będącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Uwagę tę można odnieść odpowiednio do działań podejmowanych w powiecie oraz województwie samorządowym. Wymóg działania na podstawie i w granicach prawa obowiązuje nie tylko w stosunkach zewnętrznych, jakimi w omawianym zakresie są stosunki pomiędzy organami administracji samorządowej a rodziną, lecz również w stosunkach wewnętrznych. Zgodnie z Konstytucją RP (art. 93), przepisami mającymi charakter wewnętrzny są uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów<sup>21</sup>.

Mimo tak określonych ram, do prawa wewnętrznego według powszechnie przyjmowanego w doktrynie stanowiska, zalicza się również inne akty prawne o tym charakterze. Do wszystkich tych aktów stosuje się reguły konstytucyjne. Zgodnie z nimi, jak przyjmuje A. Bałaban<sup>22</sup>, prawo wewnętrzne

[...] podlega [...] zasadom kontroli zarówno co do zasad jego tworzenia, jak i stosowania właściwych aktom prawodawczym z rozciągnięciem na nie kognicji Trybunału Konstytucyjnego, [a akty uznane za] prawo wewnętrzne [...] obowiązują [...] tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Jak dalece obowiązują te jednostki i w jaki sposób, zależy to od zasad funkcjonowania określonego układu organizacyjnego, a te mogą być bardzo różne (co wynika z prawnych zasad ich organizacji).

W systemie prawa polskiego regulacja prawna dotycząca rodziny nie jest jednolita. Dlatego też zasadne jest stanowisko M. Andrzejewskiego, zgodnie z którym obowiązujące w tym zakresie źródła prawa obejmują dwie grupy przepisów, a mianowicie prawo rodzinne oraz prawo dotyczące rodziny. Normy prawa rodzinnego regulują bezpośrednio prawa i obowiązki członków rodziny. Przepisy aktów zaliczanych do prawa dotyczącego rodziny zawierają regulację prawną mającą wpływ na funkcjonowanie rodziny w różnych dziedzinach życia społecznego<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

<sup>22</sup> A. Bałaban, *Prawo powszechne a wewnętrznie obowiązujące*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3, s. 43.

<sup>23</sup> M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze...*, s. 4.

Uwzględniając powyższy podział, przepisy wyznaczające jednostkom samorządu terytorialnego realizację omawianych zadań zaliczyć należy do prawa dotyczącego rodziny. Samo prawo rodzinne nie stanowi tutaj bezpośrednio podstawy działań administracji, choć jednocześnie wyraźnie stwierdzić trzeba, że w większości przypadków sytuacje kryzysowe w rodzinie są konsekwencją bądź to nadużywania przez członków rodziny przyznanych im uprawnień, bądź też niewykonywania lub niewłaściwego wykonywania przez nich ich obowiązków. Wymienione przepisy w nielicznych wypadkach dotyczą bezpośrednio zadań podejmowanych w związku z omawianymi sytuacjami kryzysowymi. Wskazać tu można na przepis Ustawy dotyczący świadczenia usługi w postaci interwencji kryzysowej oraz przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wraz z aktami wykonawczymi<sup>24</sup>, bądź też uzupełniającymi wskazaną regulację w kwestiach szczegółowych<sup>25</sup>. Przedmiotem regulacji większości przepisów dotyczących rodziny są zagadnienia nie odnoszące się bezpośrednio do kryzysu w rodzinie. Mają one jednak dla tego negatywnego społecznie zjawiska istotne znaczenie z uwagi na to, że określone w nich zadania, instytucje prawne, prawa i obowiązki są użyteczne i pomocne także przy rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Poza samą Ustawą i niektórymi jej aktami wykonawczymi, do powyższej grupy przepisów zalicza się ustawę o świadczeniach rodzinnych oraz ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Celem niniejszych rozważań nie jest pełna analiza powyższych przepisów. Dalsze uwagi odnosić się będą jedynie do ustalenia, w jakim zakresie i w jaki sposób przepisy te regulują realizację omawianych zadań. Jak podkreślono wcześniej, zadania podejmowane przez administrację samorządową w związku z kryzysem w rodzinie są wykonywane przede wszystkim w obrębie szerszej

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 6 lipca 2006 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, a także szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych (Dz.U. Nr 127, poz. 890). W związku z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, wskazane rozporządzenie zostało uchylone z dniem 2 lutego 2011 r. Nowe rozporządzenie, według stanu prawnego na dzień 31 maja 2011 r., nie zostało wydane.

<sup>25</sup> Zob. w szczególności rozporządzenia wydane w wykonaniu Ustawy, a to: 1) Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz.U. Nr 43, poz. 418) oraz 2) Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. Nr 27, poz. 138). Zob. w szczególności: 1) Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz.U. z 2005 r. Nr 6, poz. 45), 2) Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 30 września 2005 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (Dz.U. Nr 205, poz. 1701), 3) Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. 2001 r., poz. 1455), 4) Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 9 marca 2009 r. w sprawie udzielenia pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (Dz.U. Nr 45, poz. 366), 5) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 4 czerwca 2010 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 110, poz. 733), 6) Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego ((Dz.U. nr 218, poz. 1439), 7) Ustawa z 28 listopada 2003 r. w sprawie świadczeń rodzinnych (tekst jedn. tekst Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.), 8) Ustawa z 7 września 2007 r. w sprawie pomocy osobom uprawnionym do alimentów (jednolity tekst Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 z późn. zm.).

działalności, jaką jest pomoc społeczna. W obecnym stanie prawnym zadania w zakresie pomocy społecznej określa Ustawa. Sposób regulacji tej kwestii w Ustawie pozwala przyjąć, na co wskazuje kolejność i charakter regulacji, że ustawodawca określając powyższe zadania dokonał tego stopniowo. Najpierw ogólnie przedstawił, na czym polega pomoc społeczna i wymienił sześć kierunków/zadań w tej dziedzinie. Nie jest to wyliczenie wyczerpujące, o czym świadczy użycie w przepisie zwrotu „w szczególności”. Są to jedynie kierunki podstawowe, w ramach których podejmowane są szczegółowo określone zadania. Następnie Ustawa wymienia podmioty zobowiązane do realizacji zadań pomocy społecznej w zakresie ustalonym ustawą. Podmiotami tymi są jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, samorząd wojewódzki), organy administracji rządowej (wojewoda, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, Rada Ministrów) oraz podmioty, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły realizację zadań (podmioty uprawnione). W związku z powyższą regulacją zaznaczyć należy, po pierwsze: wynika z niej, że ustawodawca nie wykluczył możliwości realizowania zadań pomocy społecznej w innym zakresie, niż ustalony w Ustawie. Należy przyjąć, że w takich przypadkach realizacja takich zadań następować będzie na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Po wtóre, przy wykonywaniu zadań pomocy społecznej w sposób szczególnie określona została pozycja samorządu terytorialnego i jego jednostek – gminy i powiatu. W tym zakresie, o czym świadczy treść art. 16 ust. 2 Ustawy, ustawodawca, przy udzielaniu pomocy społecznej, dopuścił możliwość ograniczenia stosowana zasady pomocniczości. Świadczy o tym nałożenie na gminę oraz powiat obowiązku wykonywania zadań pomocy społecznej także w sytuacjach, w których obowiązek ten spoczywa na innych podmiotach (osobach fizycznych lub osobach prawnych). Pomocy nie mogą również odmówić podmioty uprawnione. W dalszej kolejności Ustawa zawiera wykaz zadań wyznaczonych do realizacji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, organów administracji rządowej oraz wymienia zadania, które nie mogą być zlecone podmiotom niepublicznym. Wyodrębnienie wśród zadań pomocy społecznej wyznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego, takich zadań, które mogą i powinny być podejmowane w sytuacjach kryzysu w rodzinie, nie jest sprawą prostą. Niewątpliwie działania gminy, powiatu czy województwa samorządowego w tym zakresie nie ograniczają się tylko do świadczenia usługi, jaką jest interwencja kryzysowa, w tym też interwencja podejmowana w ramach przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Bezsprzecznie można przyjąć, o czym świadczy praktyka realizacji zadań pomocy społecznej, że w sytuacjach kryzysowych podejmowane są również inne zadania. Adresatem ich winna być rodzina, lecz nie każda, a tylko taka, która znajduje się w trudnej sytuacji życiowej, w kryzysie. Ustalając, do jakich rodzin winny być kierowane w tym przypadku działania administracji, odwołać się można zarówno do stanowisk przedstawionych w tym zakresie w literaturze, jak i do wyników badań z obserwacji stanu faktycznego.



Wśród licznych prac poświęconych problematyce rodziny w kryzysie na uwagę zasługuje stanowisko Małgorzaty Prokosz. Omawiając sytuację dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej i przedstawiając sposoby wspierania osób i rodzin w kryzysie, zwróciła uwagę na czynniki, które powodują dysfunkcjonalność rodzin. Jej zdaniem są to zarówno czynniki o charakterze ekonomiczno-bytowym, jak i zmiany w strukturze rodziny, patogenne właściwości matki lub ojca, wadliwe oddziaływanie wychowawcze i błędy wychowawcze rodziców<sup>26</sup>. W powołanym opracowaniu stwierdzono, że

Dysfunkcjonalności rodziny w zakresie wypełniania podstawowych zadań sprzyjają także następujące czynniki: brak związków uczuciowych między członkami rodziny; niewłaściwa atmosfera wychowawcza; konflikty rodzinne; duże dysproporcje zdań dotyczące metod i form wychowania dziecka; brak odpowiedzialności w zakresie zaspokajania potrzeb dziecka; złe warunki mieszkaniowe i materialne; stałe zaniedbywanie obowiązków rodzicielskich. Oprócz powyższych czynników, ewidentne i trudne do eliminacji zaburzenia funkcjonowania rodziny determinuje tak zwana „jawna patologia”, czyli kryminalizm, hazard, pasożytnictwo społeczne, prostytutka, kazirodztwo, alkoholizm, narkomania, choroby psychiczne i przewlekłe somatyczne ciężkie kalectwo<sup>27</sup>.

Jak wynika z dalszych rozważań M. Prokosz, profesjonalna interwencja i długofalowe działanie wyspecjalizowanych instytucji świadczących pomoc są niezbędne w odniesieniu do środowiskach rodzinnych zaliczanych do kategorii dysharmonijnych (gdzie wzorce negatywne dominują)<sup>28</sup>. Według autorki, w wymiarze praktycznym pracy z rodziną dysfunkcyjną, w zależności od podmiotów realizujących działania, wyróżnić można kilka zakresów tych działań. Jednym z nich jest pomoc instytucjonalna. Pozostałe to pomoc środowiskowa oraz profilaktyka w rodzinach zagrożonych dysfunkcją<sup>29</sup>. Przyjmując ten podział i odnosząc go do regulacji prawnej w zakresie pomocy społecznej można bez większej pomyłki przyjąć, że zadania jednostek samorządu terytorialnego, czy też ściślej biorąc, organów administracji samorządowej oraz samorządowych jednostek organizacyjnych, podejmowane i wykonywane są głównie w ramach działania, jakim jest pomoc instytucjonalna.

Działania realizowane w zakresie pomocy instytucjonalnej mogą być analizowane z różnych punktów widzenia. Z pozycji dokonywanych tutaj rozważań wydaje się celowe zwrócenie uwagi na trzy kwestie, a mianowicie: charakter i rodzaj zadań wyznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego, formy działania organów i aparatu tych jednostek oraz organizacje i procedurę.

<sup>26</sup> M. Prokosz, *Dziecko w rodzinie dysfunkcyjnej. Między diagnozą a realną pomocą*, [w:] *Rodzina we współczesności*, red. A. Ładyżyński, Wrocław 2009, s. 272–273.

<sup>27</sup> I. Wagner, *Sieroctwo społeczne – przyczyny, następstwa, formy kompensacji*, Częstochowa 1997, s. 44–45.

<sup>28</sup> Na temat klasyfikacji środowisk rodzinnych w oparciu o charakter cech występujących w poszczególnych środowiskach rodzinnych zob. bliżej: J. Piekarski, *Diagnoza typologiczna rodziny jako środowiska wychowawczego*, [w:] *Elementy diagnostyki pedagogicznej*, red. I. Lepalczyk, J. Badura, Warszawa 1987.

<sup>29</sup> M. Prokosz, *Dziecko w rodzinie dysfunkcyjnej...*, s. 278.

Jak zaznaczono wcześniej, zadania wykonywane przez samorząd terytorialny są to zadania publiczne, należące z istoty swojej do sfery prawa publicznego. Powyższa sfera obejmuje zadania o różnym charakterze prawnym. W doktrynie na ogół przyjmuje się stanowisko, zgodnie z którym w obecnym układzie prawnym, społecznym i gospodarczym do sfery prawa publicznego zalicza się sferę obejmującą zadania reglamentacyjno-porządkowe (sfera określana jako imperium), sferę reglamentacji oraz sferę działalności świadczącej (obejmującą działania polegające na zapewnieniu zarówno materialnych, jak i niematerialnych warunków życia)<sup>30</sup>. Z punktu widzenia niniejszych rozważań szczególnie istotne znaczenie ma działalność samorządu terytorialnego w wskazanej wyżej sferze działalności świadczącej. W tych ramach zapewnia się dostarczanie „określonych usług niezbędnych dla funkcjonowania zbiorowości w tym usług o charakterze społecznym”<sup>31</sup>.

Charakter działań i rodzaj zadań w zakresie pomocy społecznej nie jest jednolity. Uwzględniając tematykę niniejszego opracowania, przyjęto następujący podział działań oraz zadań:

- 1) działania zewnętrzne – działania wewnętrzne,
- 2) działania zapobiegawcze – działania interwencyjne,
- 3) działania bezpośrednie – działania pośrednie,
- 4) zadania własne – zadania zlecone.

Ad 1. Podział działań na zewnętrzne i wewnętrzne oparty jest na rozróżnieniu kierunków działania administracji publicznej, czy też – szerzej mówiąc – organów państwa. Jest to działanie dwukierunkowe, z jednej strony kierowane wobec podmiotów stojących poza administracją publiczną, z drugiej, gdy działanie to ma charakter wewnętrzny, w ramach organów administracji publicznej i ich aparatu. Z punktu widzenia obowiązującego prawa działania administracji publicznej polegają, jak określił to Jan Zimmerman, na realizowaniu norm prawnych bądź ich stosowaniu. Według niego, realizowanie prawa administracyjnego jest pojęciem szerszym, dotyczącym wszystkich norm prawa administracyjnego upoważniających administrację publiczną do działania. W odniesieniu do omawianej problematyki można przyjąć, że realizowanie prawa dotyczy w szczególności tych norm Ustawy, które określają cele i kierunki działania, a także norm kompetencyjnych oraz wyznaczających zadania, które winny być podejmowane i realizowane przez administrację publiczną w przypadkach, gdy potencjalny lub faktyczny kryzys w rodzinie inicjuje podjęcie działań. Realizowanie prawa ma miejsce zarówno w działaniach zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Do działań tych w sferze realizowania prawa można odnieść brzmienie art. 2 ust. 2 Ustawy, w którym to przepisie mowa jest o organizowaniu pomocy społecznej. Owo organizowanie wymaga obydwóch rodzajów działań. Dlatego też omawiając zakres

<sup>30</sup> J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 325–331.

<sup>31</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 91.

działania organów pomocy społecznej zasadne jest wyróżnienie wśród obszarów działalności tych organów działań wewnętrznych. Są one podejmowane przede wszystkim po to, aby realizacja zadań pomocy społecznej w stosunku do podmiotów zewnętrznych była właściwa. Stosowanie prawa, według J. Zimmermana, dotyczy już tylko norm prawa materialnego i polega na konkretyzowaniu normy prawa materialnego w jednostkowym przypadku. Stosowanie prawa jest zawsze skierowane na zewnątrz administracji publicznej. Tym samym, mówiąc o zadaniach administracji publicznej w związku z kryzysem w rodzinie należy przyjąć, że stosowanie prawa będzie miało miejsce w odniesieniu do takich obszarów działalności organów pomocy społecznej i samorządowych jednostek organizacyjnych tej sfery, jakimi są: przyznawanie i wypłacanie świadczeń pieniężnych, przyznawanie świadczeń niepieniężnych, praca socjalna. Wykonywanie tych zadań nie wyczerpuje całości działalności administracyjnej w zakresie pomocy społecznej, a jednocześnie jest częścią realizacji prawa administracyjnego w tym zakresie.

Ad 2. Podział działań na zapobiegawcze oraz interwencyjne dokonany został według kryterium terminu, w jakim organy administracji samorządowej winny owe działania podejmować i realizować. Pomoc społeczna, a zatem także pomoc rodzinie w kryzysie, jest instytucją polityki społecznej państwa. Polityka ta prowadzona jest między innymi w stosunku do rodziny, a więc grupy społecznej, wobec której państwo normą konstytucyjną wyraziło deklarację objęcia jej ochroną i opieką. W istocie jest to deklaracja, która nie powinna sprowadzać się tylko do podejmowania działań zmierzających do możliwie najlepszego ukształtowania sfery bytowej obywatela<sup>32</sup>. Tak zdaje się wynikać, między innymi, ze stanowiska przedstawionego przez Wacława Szuberta<sup>33</sup>, który pod pojęciem polityki społecznej rozumie celowe działania państwa zmierzające do bezpośredniego zaspokajania ważnych potrzeb społecznych. Niewątpliwie zaliczyć do nich można dążenie, by środowisko rodzinne i sytuacje w nim istniejące odpowiadały dobru rodziny rozumianej obiektywnie. W tym przypadku istotne znaczenie może mieć także wsparcie niematerialne informacyjne, emocjonalne, wartościujące, a nawet duchowe. Często jego rola jest ważniejsza od wsparcia materialnego. Jest to szczególnie ważne w relacjach pomiędzy rodzicami a dzieckiem, co potwierdza regulacja w KRiO, zgodnie z którą rodzice i dzieci są obowiązani do wzajemnego szacunku i wspierania się, a władza rodzicielska powinna być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny. Zarazem podnieść należy, że zgodnie z przyjętą w Ustawie zasadą pomocniczości (subsydiarności), organy władzy publicznej, a więc również organy samorządu terytorialnego, obowiązane są do umożliwienia przezwyciężania osobom i rodzinom trudnych sytuacji życiowych, których przyczyna może być różna i które niekoniecznie należy uznawać

<sup>32</sup> Na temat zakresu polityki społecznej państwa zob. np.: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 20.

<sup>33</sup> W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 52.

za nadzwyczajne. Jednocześnie udzielenie pomocy może nastąpić tylko w przypadku, gdy określone sytuacje życiowe nie mogą być samodzielnie przez daną osobę lub rodzinę pokonane. Istotna wskazówka co do terminu podejmowania działań jest zawarta w dyspozycji art. 3 ust. 2 Ustawy. Określając w sposób ogólny zadanie, jakie ma spełniać pomoc społeczna, ustawodawca przyjął, że jest nim zapobieganie sytuacjom, w których niezbędna jest pomoc społeczna. Owo zapobieganie realizowane ma być przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Nie oznacza to jednak, aby w odniesieniu do problemów wynikających z kryzysu w rodzinie powyższe działania następowały dopiero w przypadku faktycznego zaistnienia sytuacji kryzysowej. Dlatego też zasadne jest wyróżnienie obok działań typu interwencyjnego, których przykładem może być świadczenie określone w Ustawie mianem interwencji kryzysowej, również działań profilaktyczno-zapobiegawczych. Ich celem winno być takie postępowanie organów i jednostek pomocy społecznej w stosunku do rodzin dysfunkcyjnych, czy nawet tylko zagrożonych możliwością wystąpienia kryzysu, które bądź pozwoliłyby wyeliminować lub ograniczyć konieczność działań interwencyjnych, bądź dokonać analizy zagrożeń i przygotowywać strategię działań poprawczych. Przykładem zadania o omawianym charakterze, które może być już obecnie stosowane, jest tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną. Mniejsze problemy występują w przypadku działań interwencyjnych. W zakresie pomocy społecznej od dłuższego czasu dostępne jest świadczenie w postaci interwencji kryzysowej, doskonalone są rozwiązania prawne w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Można też oczekiwać, że zapewne w niedługim czasie będą mogły być podjęte nowe, dalsze sposoby wsparcia rodziny, przewidziane ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>34</sup>. Mimo to rezultaty działań interwencyjnych nie zawsze są skuteczne, co jednak w żadnym wypadku nie powinno być przesłanką do ich ograniczania czy też eliminowania z zakresu pracy socjalnej.

Ad 3. Podział działań na bezpośrednie i pośrednie dokonany został według kryterium stopnia wykorzystania danego działania lub też stosowania określonego zadania w przypadku sytuacji kryzysowych. Powyższy podział, aczkolwiek możliwy i celowy, nie jest łatwy do przeprowadzenia. Wynika to z wielu przyczyn, w tym niedoskonałości rozwiązań prawnych, niewłaściwej, w obliczu kryzysu w rodzinie, organizacji pomocy społecznej, niewystarczających środków niezbędnych dla finansowania kosztów działań. Krytycznie ocenia się również dominację wsparcia instrumentalnego ograniczonego zazwyczaj do świadczeń pieniężnych, głównie zasiłków, względnie udzielanego w formach pozafinansowych, przy jednoczesnym niewykorzystaniu lub niewłaściwym wykorzystaniu

<sup>34</sup> 9 czerwca 2011 r. Sejm uchwalił ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk sejmowe nr 628 i 3378) i przekazał ją Prezydentowi RP do podpisu. J. Rychlicka, *Paragraf na relacje rodzinne (reportaż)*, „Dziennik Polski”, 27 czerwca 2011 r.

wsparcia niematerialnego<sup>35</sup>. Stosowania odpowiednich działań nie ułatwia też bądź to niewłaściwie przedstawianie sytuacji faktycznej występującej w rodzinie przez samych zainteresowanych, bądź też mylna ich ocena przez pracowników socjalnych. Wszystko to niekiedy powoduje, że podjęte działanie lub wykonywane zadanie jest niewłaściwie, co w efekcie może stać się przyczyną sytuacji, w której rodzaj, forma i rozmiar świadczenia nie są odpowiednie do okoliczności uzasadniającej udzielenie pomocy. Czynnikiem utrudniającym dokonanie wyróżnionego podziału działań jest także brak wyraźnych i jednoznacznych kryteriów użytecznych dla oceny sytuacji kryzysowych. W wielu przypadkach istnienie takiej sytuacji jest oczywiste, czasami jednak jej ocena może być mylna lub subiektywna. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, w niniejszym opracowaniu do działań bezpośrednich zaliczono wszystkie te, które mogą być wykorzystywane na użytek świadczenia „interwencja kryzysowa” określonego w art. 47 Ustawy. Według Ustawy, stanowią one zespół o charakterze interdyscyplinarnym. Taki charakter uznać należy za prawidłowy. Jednocześnie jednak zaznaczyć należy, że powyższe działania podejmowane winny być nie tylko dopiero wtedy, gdy zachodzi potrzeba udzielenia pomocy w związku z sytuacją kryzysową, która już wystąpiła. Równie ważne są działania uprzednie, w szczególności analiza i ocena zjawiska kryzysu w rodzinie. Sformułowane w tym zakresie wnioski mogą być użyteczne dla realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych w tym zakresie potrzeb społecznych. Przedstawione powyżej uwagi dotyczą również „kwalifikowanej” sytuacji kryzysowej, jaką jest przemoc w rodzinie. Rozwiązania prawne w tym zakresie zostały niedawno zmienione i poszerzone. Pozostałe działania, z punktu widzenia omawianej tu klasyfikacji zaliczono do pośrednich. Cechą odróżniającą takie działania od działań bezpośrednich jest odmiennosc sytuacji rodziny jako beneficjenta pomocy społecznej. W przypadku działań pośrednich zasadniczym powodem udzielania pomocy nie jest sytuacja kryzysowa, lecz okoliczność formalnie w danym przypadku uznana za inną, trudną sytuację życiową. W odniesieniu do stosunków pomiędzy rodzicami a dzieckiem może to być, na przykład, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, problemy z wykonywaniem obowiązków rodzicielskich itp. Nie jest wykluczone, że okoliczność taka może zarazem świadczyć o kryzysie w rodzinie lub być jego zwiastunem.

Ad 4. Podział zadań na własne i zlecone wynika z regulacji prawnej dotyczącej realizacji zadań publicznych. Zarówno Konstytucja, jak i ustawy normujące ustroj jednostek samorządu terytorialnego, wyróżniają zadania publiczne własne służące, jak określa Konstytucja, „zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej oraz zadania publiczne zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywane przez jednostki z mocy ustaw”. W obrębie pomocy społecznej, jak

<sup>35</sup> Na temat diagnozy rodziny dysfunkcyjnej oraz zasad, jakie winny być stosowane w pracy z rodziną dysfunkcyjną zob. bliżej: M. Prokosz, *Dziecko w rodzinie dysfunkcyjnej...*, s. 277–278 i podana tam literatura.

już wspomniano wyżej, powyższe zadania realizowane są zarówno przez organy administracji rządowej jak i samorządowej. W tym zakresie Konstytucja formułuje domniemanie zadań i kompetencji dla jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich dla gminy. W przypadku gminy powyższa zasada, jak podkreślił Hubert Izdebski, została określona w ustawie o samorządzie terytorialnym w sposób nieco węższy, ale i dokładniejszy niż czyni to Konstytucja. W ustawie o samorządzie terytorialnym jest bowiem mowa nie o wszelkich zadaniach publicznych, lecz o zadaniach lokalnych. Podobna regulacja prawna dotyczy powiatu, który wykonuje zadania określone ustawami jako zadania publiczne o charakterze ponadgminnym oraz samorządu wojewódzkiego, do którego należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim. Jak wynika z Ustawy, zadania w zakresie pomocy społecznej powierzone do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego, dzielą się na zadania własne oraz zadania zlecone. Powyższe zadania wykonywane są w ramach podstawowych kierunków pomocy społecznej wymienionych w art. 15 Ustawy. Na użytek niniejszego opracowania szczegółowy wykaz zadań powierzonych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego podano w tabelach: 3 (zadania gminy), 4 (zadania powiatu) oraz 5 (zadania samorządu wojewódzkiego).

Omawiając problematykę zadań wyznaczonych przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego zwrócić należy uwagę na podział zadań i kompetencji między szczeblami samorządu terytorialnego. W zakresie zadań własnych charakterystyczny jest rodzaj tych zadań, jakie wykonuje gmina. Podobnie, jak jest to w odniesieniu do powiatu i województwa, katalog zadań własnych ma charakter zamknięty. Jednak odmiennie niż jest to w przypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego zadania własne gminy dzielą się na obowiązkowe i pozostałe. Powyższy podział ma bardzo istotne znaczenie dla realizacji zadań. Przy zadaniach obowiązkowych oznacza to stworzenie i zapewnienie przez gminę takich wskaźników realizacji działań, które będą nie tylko zawarte w opracowanej przez gminę strategii rozwiązywania problemów społecznych, ale dają gwarancję ich wykonania. Inaczej mówiąc, powyższe zadania muszą być podjęte. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku podjęcie realizacji zadania „przełoży się” na przyznanie osobom i rodzinom świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Nie omawiając szerzej kwestii uprawnień do otrzymania pomocy należy jedynie zaznaczyć, że zgodnie z Ustawą, potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. W związku z tak określonymi warunkami uzyskania pomocy zaznaczyć należy, że w przypadku świadczeń obowiązkowych, mających charakter roszczeniowy (świadczenie przysługuje), a nie uznaniowy (świadczenie może być przyznane), wskazane możliwości winny być rozumiane jako obowiązek uwzględnienia potrzeby beneficjentów pomocy społecznej (z zastrzeżeniem określonych w Ustawie sytuacji, w których prawo do świadczeń nie przysługuje, jest zawieszone bądź możliwe jest ograniczenie lub

odmowa świadczeń). W zakresie dotyczącym zadań obowiązkowych można też obserwować tendencję świadczącą o zmianie charakteru danego zadania. Taka sytuacja nastąpiła w stosunku do zadania, jakim jest przyznawanie i wypłacanie zasiłku stałego oraz opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Początkowo zadania te zaliczone były do zadań zleconych gminie. Obecnie dla gmin są to zadania własne obowiązkowe.

Inny charakter mają zadania powierzone powiatom. W tym przypadku, jak stwierdza I. Sierpowska,

[...] powiaty wypełniają w pewnym sensie funkcję uzupełniającą wobec gmin. Powierzono im wykonywanie zadań publicznych lokalnych, którym pojedyncze gminy nie są w stanie podolać [...]. W większości są to wyspecjalizowane zadania, których wykonanie wymaga fachowej wiedzy, a okoliczności udzielenia pomocy nie są tak powszechne, jak przy świadczeniach gminy<sup>36</sup>.

Powyższe stwierdzenie odnosi się w pełni do zadań podejmowanych w związku z kryzysem i wynikającymi z niego sytuacjami (prowadzenie specjalistycznego poradnictwa oraz prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej), a także zadań dotyczących specjalistycznej opieki nad rodziną i dzieckiem (w tym często w związku z kryzysem w rodzinie). Zaznaczyć należy, że ostatnie z wymienionych zadań powiaty wykonują nie tylko w zakresie pomocy społecznej. Zgodnie z wymienioną wyżej ustawą o samorządzie powiatowym, do zadań własnych powiatu, obok pomocy społecznej, zaliczone zostały zadania w zakresie profilaktyki rodzinnej. Identyczna regulacja istnieje w odniesieniu do zadań samorządu wojewódzkiego. Drugim segmentem obejmującym zadania publiczne wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego są zadania zlecone. Zadania te, z uwagi na ich przedmiot, dotyczą kwestii o charakterze ponadlokalnym i z tego względu są zadaniami administracji rządowej. Z uwagi jednak na potrzebę zapewnienia ich realizacji w sposób jak najbardziej przystępny dla obywateli, zadania te powierzono do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego. W obrębie pomocy społecznej zadania zlecone powierzono gminom i powiatom. Z zakresu omawianej problematyki jest to np. realizacja przez gminy i powiaty zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej oraz rozwój specjalistycznego wsparcia, a także realizacja przez powiaty zadań z dziedziny przysposobienia międzynarodowego dzieci. Od powyższej kategorii zadań odróżnić należy zadania powierzone, tj. zadania, które jednostki samorządu terytorialnego wykonują na podstawie porozumień zawartych w tym celu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (np. porozumienie zawierane pomiędzy powiatem prowadzącym całodobową placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub rodziną zastępczą przyjmującą dziecko, a powiatem właściwym ze względu na miejsce zamieszkania przyjętego dziecka w sprawie umieszczenia dziecka i wydatków z tym związanych) lub właściwymi organami administracji rządowej.

<sup>36</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 53.

Odrębną kategorią są także zadania z zakresu pomocy społecznej zlecone przez organy administracji rządowej i samorządowej do realizacji organizacjom pozarządowym i innym podmiotom niepublicznym (np. powierzenie stowarzyszeniu prowadzącemu placówkę opiekuńczo-wychowawczą wsparcia dziennego dla dzieci ze środowisk rodzinnych dysfunkcyjnych).

Podjmując działania i wykonując zadania organy administracji samorządowej oraz aparat jednostek samorządu terytorialnego (urzędy tych jednostek oraz samorządowe jednostki organizacyjne) winny to czynić w formach określonych przez prawo. Wśród podstawowych form działania administracji publicznej, a zatem również administracji samorządu terytorialnego określonych przez prawo, wyróżnia się: akty administracyjne, akty normatywne, formy działań faktycznych, umowy<sup>37</sup>. W działaniach z zakresu pomocy społecznej stosowane są różne formy działania. Zaznaczyć także należy, że postępowanie w sprawach świadczeń pomocy społecznej jest, z nielicznymi wyjątkami, postępowaniem o charakterze administracyjnoprawnym. Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej co do zasady następuje w formie decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, że zarówno przyznanie świadczeń, jak i podjęcie innych działań związanych z podejmowaniem i realizowaniem zadań z zakresu pomocy społecznej, następuje na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego w formie decyzji administracyjnej. Jest tak, gdyż bądź z woli ustawodawcy, bądź z uwagi na charakter podejmowanego działania, stosowane są inne formy. Niewątpliwie najczęstszą formą działania są indywidualne akty administracyjne, przy pomocy których organ administracji publicznej „w oparciu o wyraźny przepis ustawy i dokonane ustalenia stanu faktycznego, władczo i jednostronnie rozstrzyga o prawach i obowiązkach konkretnego adresata”. Decyzja w sprawie przyznania świadczenia z pomocy społecznej tworzy nową sytuację dla strony, jaką jest beneficjent tej pomocy. Jest to zatem decyzja o charakterze konstytutywnym. Wskazana decyzja dotyczy przyznania lub odmowy przyznania świadczenia, a jej wydanie, co do zasady, następuje po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Zmiana lub uchylenie decyzji na niekorzyść strony bez jej zgody jest obligatoryjne (w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony oraz pobrania nienależnego świadczenia) względnie fakultatywna (w przypadku gdy wystąpiły przesłanki, w których możliwa jest odmowa przyznania świadczenia oraz ograniczenie lub odmowa świadczeń). Mimo znaczenia tej formy działania w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej zaznaczyć należy, że przy realizacji zadań podejmowanych w związku z sytuacjami kryzysowymi w rodzinie (np. w przypadku pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycznego, interwencji kryzysowej), nie jest ona stosowana, a jej miejsce zajmują inne różne formy działań faktycznych.

Inną formą działania posiadającą istotne znaczenie dla właściwego funkcjonowania administracji samorządowej, przede wszystkim w sferze wewnętrznej,

<sup>37</sup> Na temat klasyfikacji i charakterystyki form działania administracji zob.: A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 281–324.



są akty normatywne. W zakresie pomocy społecznej wykorzystanie wskazanej formy działania jest dość częste. Akty te faktycznie wyznaczają reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla adresatów aktu prawnie obowiązujące. Przykładem takiego aktu może być strategia rozwiązywania problemów społecznych danej jednostki samorządu terytorialnego, przyjmowana w formie uchwały jej organu stanowiącego. O ile wskazana strategia przyjmowana jest na okres paroletni, o tym corocznie wskazane jednostki przygotowują w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, ocenę zasobów pomocy społecznej. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia powyższą ocenę organowi stanowiącemu. Wskazana ocena wraz z rekomendacją jest podstawą do planowania budżetu. W oparciu o powyższą analizę jednostki samorządu terytorialnego opracowują i przyjmują w formie uchwały swojego organu stanowiącego strategię rozwiązywania problemów społecznych<sup>38</sup>.

Do kompetencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego należy również szereg zadań mających praktyczne znaczenie tak dla korzystania ze świadczeń, jak i ich wykonywania. Regulacje w tym zakresie podejmowane są w formie uchwał (np. uchwała rady gminy w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania usług opiekuńczych i odpłatności za nie, uchwała rady powiatu w sprawie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia rodziców z opłat za pobyt dziecka rodzinie zastępczej).

Dopuszczalną i niewadliwą prawnie kategorią działań administracji publicznej, uzupełniającą jej działania prawne, są działania faktyczne. Jak już wcześniej zaznaczono, takie działania są często wykorzystywane dla realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, między innymi w związku z kryzysem w rodzinie. Są to zatem działania w zakresie stosowania prawa. Działania te mają różną formę, np. ustalanie celów i zadań w zakresie pomocy społecznej, ustalanie obrazu sytuacji (np. zbieranie informacji z zakresu przemocy w rodzinie) dla przyjęcia wiążących ustaleń przy sporządzaniu bilansu potrzeb danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej, dokonywanie wyboru formy działania, tworzenie kryteriów oceniania i wyboru (np. dla ustalenia, czy zgłaszana przez rodzinę potrzeba pomocy społecznej odpowiada celom i mieści się w możliwościach tej pomocy w warunkach danej jednostki samorządu terytorialnego), tworzenie norm organizacyjnych (np. podział pracy w punkcie interwencji kryzysowej), podejmowanie decyzji organizacyjnych (np. decyzja starosty upoważniająca kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie do zawierania i rozwiązywania umów cywilno-prawnych z rodzinami zastępczymi w sprawie powierzenia dziecka). Wśród działań podejmowanych w zakresie pomocy społecznej, poza postępowaniem administracyjnym, wymienić można działania związane z współdziałaniem z osobami i rodzinami korzystającymi

<sup>38</sup> Art. 16a oraz art. 16b Ustawy. Przykładem omawianego aktu jest np. Uchwała nr XXII/142/08 Rady Miejskiej w Sobótce z 25 kwietnia 2008 r. – Strategia rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta i gminy Sobótka na lata 2008–2011.

z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej<sup>39</sup>, działania informacyjne administracji (np. udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach<sup>40</sup>) oraz działania o charakterze materialno-technicznym podejmowane zarówno w sferze zewnętrznej administracji (np. opracowanie indywidualnego programu usamodzielnienia), jak i w sferze wewnętrznej (np. sporządzanie przez jednostki samorządu terytorialnego sprawozdawczości i przekazywanie jej właściwemu wojewodzie (gmina, powiat) lub ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego (samorząd wojewódzki).

Odrębną formą działania administracji są umowy. Według Adama Błasia, można wyróżnić dwa typy umów kwalifikowanych jako formy działania administracji: umowy cywilnoprawne (regulowane przepisami prawa cywilnego) oraz umowy administracyjne (regulowane przepisami prawa administracyjnego). W zakresie pomocy społecznej występują oba typy umów (np. umowa zawierana przez starostę z rodziną, która będzie pełniła funkcję zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej, kontrakt socjalny<sup>41</sup>, porozumienia zawierane przez powiaty w sprawie umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej na terenie innego powiatu niż właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dziecka).

Warunkiem prawidłowego działania podmiotów administrujących w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej jest także ich właściwa organizacja. Ustawa normuje strukturę organizacyjną pomocy społecznej. Zgodnie z nią, zadania pomocy społecznej wykonują, w zakresie omawianym w niniejszym opracowaniu, samorządowe jednostki organizacyjne, jakimi są: w gminach – ośrodki pomocy społecznej, w powiatach – powiatowe centra pomocy rodzinie, w województwach samorządowych – regionalne ośrodki polityki społecznej. Nadto w celu realizacji zadań pomocy społecznej gminy mogą tworzyć również inne jednostki organizacyjne. Dla potrzeb realizacji zadań podejmowanych w związku z kryzysem w rodzinie najbardziej doniosła jest organizacja pomocy społecznej w powiatach. W tych jednostkach samorządowych winny być prowadzone ośrodki interwencji kryzysowej, powiatowe ośrodki wsparcia, w tym domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, mieszkania chronione dla osób z terenu więcej niż jednej gminy, placówki pogotowia opiekuńczego, domy dziecka. Organizacja tych placówek wymaga właściwych rozwiązań w zakresie kadrowym, infrastruktury, planowania i podziału zadań itp. Określając relacje pomiędzy powiatowymi centrami pomocy rodzinie a wymienionymi instytucjami można przyjąć, że wskazane centra są głównymi koordynatorami powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Natomiast bezpośrednie wykonawstwo poszczególnych segmentów owej strategii jest zada-

<sup>39</sup> Powyższe współdziałanie jest dla wskazanych osób i rodzin obowiązkowe – patrz art. 4 Ustawy.

<sup>40</sup> Art. 19 ust. 1 pkt 13 Ustawy. Informacja o powyższych działaniach przekazywana może być w różnych formach (np. ulotka punktu interwencji kryzysowej).

<sup>41</sup> Art. 108 Ustawy. Na temat kontraktu socjalnego zob.: J.Z. Szwaja, *Kontrakt socjalny jako narzędzie realizacji zadań pomocy społecznej. Aspekty prawne*, [w:] *W poszukiwaniu jakości życia współczesnej rodziny polskiej*, red. G. Makiello-Jarza, Kraków 2009, s. 305–317.

niem innych jednostek organizacyjnych, w tym wymienionych wyżej<sup>42</sup>. Powyższe jednostki są podległe właściwym powiatowym centrum pomocy.

Nieco inne kwestie organizacyjne występują w związku z zapewnieniem i oraz organizowaniem opieki i wychowania dzieci, w tym w ramach pieczy zastępczej (rodziny zastępcze, placówki opiekuńczo-wychowawcze wsparcia dziennego oraz całodobowe), a także dotyczące funkcjonowania ośrodków adopcyjno-wychowawczych. Dotyczy to w szczególności pracy z rodzinami zastępczymi. W tym przypadku organizacja obejmuje działania od początku aż do zakończenia tej formy pieczy zastępczej. Łączą się one z doborem rodzin zastępczych, ich szkoleniem, procedurą umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, pomocy pieniężnej, kontroli realizacji opieki i wychowania, pomocy dla osoby usamodzielnionej itp.

Działania administracji samorządowej podejmowane w związku z sytuacjami kryzysowymi w rodzinie regulowane są, poza Ustawą, również w przepisach odrębnych. W szczególności zwrócić uwagę na akty prawne: ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, KRiO oraz kpc.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie powierza wykonywanie zadań w tym zakresie organom administracji rządowej i jednostkom samorządu terytorialnego. Ustala przy tym, że powyższe zadania realizowane będą na zasadach określonych w Ustawie lub ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W obu tych ustawach mowa jest, między innymi, o przemocy w rodzinie. Przemoc domowa, bo tak ją można też określić, jest istotnym problemem społecznym. Taka opinia wyrażona została ostatnio przez 88% z ponad 600 ankietowanych, w badaniach przeprowadzonych pod nazwą „Przemoc w rodzinie w opinii Małopolan” w ramach projektu Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej, który jest realizowany przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie<sup>43</sup>.

Zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowane są przez ich organy wykonawcze. W gminie oraz samorządzie wojewódzkim są to wyłącznie zadania własne. W powiecie wykonywane mają być także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Ich realizacja ma charakter obligatoryjny. Rodzaj omawianych zadań, podział zadań i kompetencji między szczeble samorządu terytorialnego przedstawiono w tabelach 1 i 2. Pierwsza z nich przedstawia wykaz zadań własnych objętych omawianą ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a powierzonych podstawowej jednostce samorządu terytorialnego gminie oraz samorządowi wojewódzkiemu. Druga przedstawia wykaz zadań własnych i zleconych powierzonych do realizacji powiatom. Wymienione zadania należy odróżnić

<sup>42</sup> Na temat relacji między powiatowym centrum pomocy a jednostkami wykonawczymi zob. np. Sprawozdanie z działalności Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wieliczce za rok 2010, Wieliczka 28.02.2011 (druk wewnętrzny PCPR Wieliczka).

<sup>43</sup> Za: N. Adamska-Golińska, *Wszyscy znamy ofiary*, „Dziennik Polski”, 16 czerwca 2011.

od zadań z zakresu pomocy społecznej (własnych i zleconych) wymienionych w Ustawie i powierzonych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego. O zadaniach tych była już mowa przy omawianiu problematyki podziału zadań w zakresie pomocy społecznej.

Tabela 1. Zadania gminy i samorządu wojewódzkiego w zakresie realizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

<b>Zadania własne gminy</b>	<b>Zadania własne samorządu wojewódzkiego</b>
opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie	opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie
prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności przez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie	inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie
zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia	opracowywanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z 25 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz. 1483 z późn. zm.).

Tabela 2. Zadania powiatu w zakresie realizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

<b>Zadania własne</b>	<b>Zadania zlecone</b>
opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie	tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie
opracowanie i realizacja programów służących działaniom profilaktycznym, mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie	opracowywanie i realizacja programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie
zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia	
zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej	

Źródło: jak w tab. 1.

Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Jest to nowe rozwiązanie, uzupełniające stan dotychczasowy, zgodnie z którym interwencja kryzysowa prowadzona była w formie instytucjonalnej w powiatach i realizowana poprzez działanie ośrodków interwencji kryzysowej.

Podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą odbywa się w oparciu o procedurę Niebieskiej Karty. Powyższa procedura obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty i ochrony zdrowia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie. W obecnym stanie prawnym procedura powyższa jest odrębna od procedury przewidzianej w Ustawie i dotyczącej sporządzania rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Nowym rozwiązaniem prawnym w omawianej ustawie (mimo wątpliwości, kontrowersji i zastrzeżeń zgłaszanych zarówno na etapie prac rządowych, jak i w toku procesu legislacyjnego), wprowadzonym w wyniku jej nowelizacji w 2010 r., jest przyznanie pracownikowi socjalnemu wykonującemu obowiązki służbowe prawa do odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej, w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie. Dalszym warunkiem dotyczącym korzystania z powyższego uprawnienia jest spełnienie przez pracownika obowiązku niezwłocznego powiadomienia (jednak nie później niż w ciągu 24 godzin) sądu opiekuńczego o odebraniu dziecka. Jest to warunek ustalony bardziej rygorystycznie, niż wynikający z art. 572 §1 kpc. a dotyczący obowiązku zawiadomienia sądu o zdarzeniu uzasadniającym wszczęcie przez sąd z urzędu postępowania w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Kolejnym warunkiem jest wymóg, aby decyzja pracownika socjalnego o odebraniu dziecka z rodziny nie została podjęta jednoosobowo, lecz wspólnie z funkcjonariuszem policji oraz z lekarzem, ratownikiem medycznym lub pielęgniarką. Na odebranie dziecka rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym przysługuje zażalenie do sądu opiekuńczego. Powyższe zażalenie może być wniesione za pośrednictwem pracownika socjalnego lub funkcjonariusza policji. Pracownik socjalny lub funkcjonariusz policji zobowiązani są do pisemnego pouczenia rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych o prawie do złożenia zażalenia.

Omawiane w niniejszym opracowaniu zagadnienie przedstawione może być również w związku z współpracą, jaka w sprawach rodzinnych i opiekuńczych ma miejsce pomiędzy samorządowymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej a sądami rodzinnymi. Nie omawiając jej tutaj bliżej należy jedynie zaznaczyć, że zarówno dla sądów, jak i wymienionych jednostek, jest to zadanie obowiązkowe. Zakres tej współpracy jest szeroki i obejmuje zarówno działania, w tym też często w związku z kryzysem w rodzinie, które mogą być podejmowane przed podjęciem postępowania sądowego (np. wytaczanie przez

kierownika ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne) w trakcie postępowania (np. wykonanie na zlecenie sądu wywiadu środowiskowego w celu ustalenia danych dotyczących małoletniego i jego środowiska), jak i po jego zakończeniu (np. wykonanie zarządzenia wydanego przez sąd opiekuńczy, w przypadku gdy dobro dziecka jest zagrożone). Współdziałanie z sądem podejmowane może być przez wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej, lecz szczególnie jest ono doniosłe dla powiatowych centrów pomocy rodzinie. Związane jest to z realizacją przez powiat zadań w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem, a w szczególności z organizowaniem opieki w rodzinach zastępczych. Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu. Do sądu należy też nadzór w związku z wykonywaniem pieczy zastępczej<sup>44</sup>. W ramach nadzoru sąd opiekuńczy niezwłocznie wszczyna postępowanie opiekuńcze po powzięciu wiadomości o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej bez orzeczenia tego sądu. W sprawach dotyczących rodziny zastępczej współpraca z sądem prowadzona jest zarówno przez starostę, jak i centrum pomocy. W tym zakresie:

- a) starosta: w przypadku niewypełniania swojej funkcji przez rodzinę zastępczą, zawiadamia sąd o konieczności jej rozwiązania;
- b) centrum pomocy: 1) informuje właściwy sąd opiekuńczy, co najmniej raz w roku, w oparciu o przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz sytuacji rodziny naturalnej dziecka; 2) w przypadku stwierdzenia ustania przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, informuje sąd opiekuńczy o możliwości powrotu dziecka do rodziny naturalnej; 3) w przypadku, gdy ustanowiona uprzednio rodzina zastępcza nie wypełnia swoich funkcji, informuje sąd opiekuńczy o innych kandydatach do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub kandydatach do prowadzenia placówki opiekuńczo-wychowawczej, odpowiednich dla dziecka.

W świetle dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że rola samorządu terytorialnego jego organów stanowiących i wykonawczych, samorządowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w zakresie realizacji zadań związanych z działaniami podejmowanymi w przypadku kryzysu w rodzinie jest doniosła i społecznie użyteczna. Z tych też względów należy postulować, aby pomoc państwa i aktywność jednostek samorządu terytorialnego w tym obszarze pozwalała na właściwą realizację rozeznaczonych potrzeb i podejmowanie nowych zadań, w tym tworzenie programów osłonowych dla ofiar kryzysu rodzinnego. Należy wyrazić nadzieję, że będzie to możliwe także dzięki nowym rozwiązaniom prawnym podjętym w zakresie wspierania rodziny.

<sup>44</sup> Powyższe rozwiązania wprowadza Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk sejmowe nr 628 i 3378). Zgodnie z art. 251, ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. z wyjątkiem art. 77 ust. 1, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., i art. 241, który wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Tabela 3. Kierunki pomocy społecznej a zadania gminy w zakresie pomocy społecznej

<b>kierunki pomocy</b>	<b>zadania własne obowiązkowe</b>	<b>zadania własne pozostałe</b>	<b>zadania zlecone</b>
przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zasiłków stałych</li> <li>– zasiłków okresowych</li> <li>– zasiłków celowych: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) zwykłych</li> <li>b) na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego</li> <li>c) na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zasiłków specjalnych celowych</li> <li>– pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków lub pożyczek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną</li> <li>– zasiłków celowych cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a</li> <li>– zasiłków celowych cudzoziemcom, którzy uzyskali zgodę na pobyt tolerowany na terytorium RP</li> <li>– wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki (prawnej)</li> </ul>
przyznawanie przewidzianych ustawą świadczeń	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego</li> <li>– opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe</li> <li>– świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych</li> <li>– dożywianie dzieci</li> <li>– wyprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym</li> <li>– pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego</li> <li>– kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu</li> <li>– opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne</li> </ul>	przyznawanie pomocy w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie	organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi
praca socjalna	praca socjalna		
prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej	prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych	prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym	prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi

analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej	– opracowanie gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych – tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną		
realizacja zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych	realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych	podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej, wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych	realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia
zadania organizacyjne	– sporządzanie sprawozdań – utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej – sporządzanie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej	współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy	

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Tabela 4. Kierunki pomocy społecznej a zadania powiatu w zakresie pomocy społecznej

kierunki pomocy	zadania własne	zadania zlecone
przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń	– udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczonych w nich rodzinach zastępczych oraz wypłacanie wynagrodzenia z tytułu pozostawania w gotowości przyjęcia dziecka albo świadczonej opieki i wychowania niespokrewnionym z dzieckiem zawodowym rodzinom zastępczym – przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki	
przyznawanie przewidzianych ustawą świadczeń	– pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego – domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi	– pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne



	<p>i kobiet w ciąży, rodziny zastępcze oraz schroniska dla nieletnich</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze</li> <li>– specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze dla mających braki w przystosowaniu się</li> <li>– pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, mającym trudności w integracji ze środowiskiem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– w zakresie specjalistycznego poradnictwa</li> <li>– w zakresie interwencji kryzysowej</li> <li>– udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach</li> <li>– udzielanie cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a, ustawy o pomocy społecznej pomocy w zakresie interwencji kryzysowej</li> </ul>
<p>prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, dla dzieci i młodzieży, w tym placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym</li> <li>– prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym</li> <li>– prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży</li> <li>– prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej</li> </ul>	<p>prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi</p>
<p>analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– opracowanie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych</li> <li>– tworzenie programów pomocy dziecku i rodzinie</li> </ul>	
<p>realizacja zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych</li> <li>– wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie</li> <li>– podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia</li> <li>– realizacja zadań z dziedziny przysposobienia międzynarodowego dzieci, w tym zlecanie realizacji tych zadań podmiotom prowadzącym niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze wyznaczone przez ministra</li> </ul>

		właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego
zadania organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych i w rodzinach zastępczych, również na terenie innego powiatu</li> <li>– szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu</li> <li>– doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu</li> <li>– utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników</li> <li>– sporządzanie bilansu potrzeb powiatu w zakresie pomocy społecznej</li> </ul>	finansowanie pobytu w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz w rodzinach zastępczych dzieciom cudzoziemców niewymienionych w art. 5 ustawy o pomocy społecznej

Źródło: jak w tab. 3.

Tabela 5. Kierunki pomocy społecznej a zadania samorządu wojewódzkiego w zakresie pomocy społecznej

kierunki pomocy	zadania własne	zadania zlecone
przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń		
przyznawanie przewidzianych ustawą świadczeń		
prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej		
analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– opracowanie i aktualizowanie strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej</li> <li>– rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska</li> </ul>	
realizacji zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych	– realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi	

rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb	inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej	
zadania organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej</li> <li>– organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej</li> <li>– prowadzenie banku danych o wolnych miejscach w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych na terenie województwa</li> <li>– sporządzanie sprawozdawczości</li> <li>– utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników</li> </ul>	

Źródło: jak w tab. 3.

## Bibliografia

- Adamska-Golińska N., *Wszyscy znamy ofiary*, „Dziennik Polski”, 16 czerwca 2011.
- Andrzejewski M., *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Bałaban A., *Prawo powszechne a wewnętrznie obowiązujące*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3.
- Boć J., *Sfery ingerencji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne...*
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2001.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 1996.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Leśniak E., Dobrzyńska-Masterhazy A., *Rodzina w kryzysie: diagnoza i interwencja kryzysowa*, [w:] *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej*, red. W. Badura-Madej, Inter-Art., Warszawa 1996.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Moll T., *Zakres działania i zadania gminy*, „Administracja” 2007, nr 3.
- Piekarski J., *Diagnoza typologiczna rodziny jako środowiska wychowawczego*, [w:] *Elementy diagnostyki pedagogicznej*, red. I. Lepalczyk, J. Badura, PWN, Warszawa 1987.

- Prokosz M., *Dziecko w rodzinie dysfunkcyjnej. Między diagnozą a realną pomocą*, [w:] *Rodzina we współczesności*, red. A. Ładyżyński, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2009.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz.U. z 2005 r. Nr 6, poz. 45).
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz.U. Nr 43, poz. 418).
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 30 września 2005 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (Dz.U. Nr 205, poz. 1701).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 6 lipca 2006 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, a także szczególnych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych (Dz.U. Nr 127, poz. 890).
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. 201, poz. 1455).
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 9 marca 2009 r. w sprawie udzielenia pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (Dz.U. Nr 45, poz. 366).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 4 czerwca 2010 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 110, poz. 733).
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 8 listopada 2010 w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz.U. Nr 218, poz. 1439).
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. Nr 77, poz. 672).
- Rychlicka J., *Paragraf na relacje rodzinne (reportaż)*, „Dziennik Polski”, 27 czerwca 2011.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Sprawozdanie z działalności Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wieliczce za rok 2010, Wieliczka 28.02.2011, (druk wewnętrzny PCPR Wieliczka).
- Sprawozdanie Punktu Interwencji Kryzysowej przy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Wieliczce za rok 2010, (druk wewnętrzny PCPR Wieliczka 2011).
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych na terenie miasta i gminy Sobótka na lata 2008–2011, Uchwała nr XXII/142/08 Rady Miejskiej w Sobótce z 25 kwietnia 2008 r., (druk wewnętrzny Urzędu Miasta Sobótka 2008).
- Spurek S., *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Lex 2011.
- Szubert W., *Studia z polityki społecznej*, PWE, Warszawa 1973.
- Szwaja J.Z., *Kontrakt socjalny jako narzędzie realizacji zadań pomocy społecznej. Aspekty prawne*, [w:] *W poszukiwaniu jakości życia współczesnej rodziny polskiej*, red. G. Makiello-Jarza, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2009.
- Umowa międzynarodowa z 19 grudnia 1966 r. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167).
- Umowa międzynarodowa z 19 grudnia 1966 r. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 169).
- Umowa międzynarodowa z 4 listopada 1950 r. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

- Umowa międzynarodowa z 18 października 1961 r. Europejska Karta Społeczna (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).
- Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.).
- Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).
- Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.).
- Ustawa z 26 października 1982 r. o postępowaniu w prawach nieletnich (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 z późn. zm.).
- Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473).
- Ustawa z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
- Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1490 z późn. zm.).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).
- Ustawa z 28 listopada 2003 r. w sprawie świadczeń rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.).
- Ustawa z 7 września 2007 r. w sprawie pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 z późn. zm.).
- Ustawa z 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 842).
- Wagner I., *Sieroctwo społeczne – przyczyny, następstwa, formy kompensacji*, WSP, Częstochowa 1997.
- Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.